

ÉTUDE

Les limites du « service public »

Jan Krepelka

Septembre 2007

Résumé

- Le « service public » sert de slogan pratique à bon nombre de politiciens, alors qu'en réalité les services publics consistent en des monopoles étatiques qui servent surtout à maintenir des privilèges pour certains, au détriment de la grande majorité des consommateurs.
- Les définitions habituelles du « service public » sont peu convaincantes. Le plus souvent, le « service public » est défini par le fait qu'il serait censé servir « l'intérêt général », contrairement aux services privés qui servent des intérêts privés. Cette distinction s'avère cependant trompeuse puisque l'intérêt général n'existe pas, seuls les individus pouvant faire des choix et avoir des intérêts. Une définition en termes d'objectifs autres que le profit n'est pas pertinente non plus, puisque les profits peuvent, dans de nombreux cas, être cachés sous forme de coûts, notamment en accordant des privilèges excessifs aux employés des entreprises du « service public ». Finalement, les services publics ne peuvent être définis que selon des critères politiques, qui reflètent tout au plus des préférences et des intérêts particuliers.
- La théorie des « biens publics » et celle des « monopoles naturels », parfois avancées en relation avec la nécessité pour l'État d'assurer certains services, ne justifient en rien le « service public ». Les « services publics » n'en remplissent guère les critères, et l'expérience montre amplement que la concurrence entre plusieurs entreprises, même dans des domaines réputés « publics », conduit à des baisses de prix. De même, le « contrôle démocratique » sur les « services publics » apparaît comme un mythe : chacun a bien plus de contrôle sur ce qui le concerne sur un marché libre qu'en passant par la démocratie des urnes.
- Dans le domaine de la culture et des médias, la diversité des préférences individuelles implique que toute politique étatique intervenant dans le domaine est nécessairement arbitraire, puisqu'elle favorise certaines productions culturelles ou médiatiques au détriment d'autres. Elle réduit donc la diversité et les choix en la matière, au profit de certains qui peuvent financer leurs propres goûts aux frais d'autrui.
- Dans les domaines des télécommunications, des services postaux, de l'électricité et du transport ferroviaire et routier, les libéralisations plus ou moins avancées qui ont déjà été commencées ont porté leurs fruits, au grand bénéfice des consommateurs, et doivent être poursuivies ou entreprises là où elles ne sont pas encore envisagées.
- Restaurer le libre choix du consommateur apparaît comme un impératif tant économique que moral. Afin de mener à bien les libéralisations qui s'imposent, il convient d'une part de supprimer les privilèges indus, d'autre part, de déréglementer les secteurs dans lesquels la concurrence est interdite ou entravée, et enfin de privatiser les entreprises encore en mains étatiques.

Table des matières

Les limites du « service public »

Jan Krepelka*

L'abus de la notion de « service public »

Le « service public » est omniprésent dans le discours politique. Aucun parti n'ose le remettre en question : si le Parti socialiste suisse se définit comme « le parti du service public »[1], les autres partis affirment tout au plus vouloir le réformer ou le moderniser, lorsqu'ils ne le soutiennent pas ouvertement.[2]

L'expression est devenue une sorte de mantra incontestable, un peu comme s'il suffisait de proclamer « service public » pour que n'importe quel monopole étatique devienne justifié. Des privilèges légaux et des prix excessifs, qui seraient critiqués en d'autres circonstances, sont présentés comme légitimes dès qu'il s'agit de « service public ». Preuve de son caractère particulier et de ses attributs de slogan, le terme de « service public » a été repris tel quel, en français, en Suisse alémanique.

Une vision répandue consiste à considérer que les « services publics » actuels sont apparus pour de bonnes raisons, et que leur instauration par l'État a dès lors constitué un progrès incontestable. Partant, les défenseurs des « services publics » ont ensuite beau jeu de défendre le statu quo en s'opposant à toute libéralisation, vue comme un « démantèlement ».

Or, bien que divers arguments théoriques — contestables par ailleurs — défendent le « service public », il faut garder à l'esprit que ces arguments sont le

* L'auteur est économiste.

[1] « PS – Le parti du service public », Documentation pour la journée d'échange et de discussion du PS Suisse et du Groupe socialiste, 24 août 2002.

[2] Le PDC par exemple s'est opposé à la privatisation de Swisscom, telle que proposée par le Conseil fédéral en 2005, tandis qu'un comité de droite avait apporté son soutien à l'initiative « Services postaux pour tous », rejetée par les votants en septembre 2004.

plus souvent apparus *bien après que les services aient été monopolisés*, servant de justifications ex post à des nationalisations ou à des privilèges de monopoles qui ont été accordés en faveur de certains intérêts particuliers et contre les intérêts des consommateurs.[3]

Si les libéralisations sont alors tant critiquées, c'est le plus souvent que certains avantages illégitimes sont menacés. Bien entendu, cela ne saurait constituer un argument valable pour s'opposer aux libéralisations, qui peuvent et doivent être envisagées sereinement, tant sous l'angle de l'injustice que constituent des privilèges légaux accordés à certaines entreprises que sous celui des gains substantiels qu'elles peuvent constituer, aussi bien pour les intérêts légitimes des consommateurs que pour ceux de producteurs plus innovants et plus compétitifs.

⁂

Les définitions du « service public » demeurent vagues et reposent le plus souvent sur des concepts douteux. Les services publics sont généralement définis comme ceux qui serviraient « l'intérêt général », qui concernent des biens ou services « fondamentaux » ou des services qui « devraient » être fournis de façon « universelle ». Ces critères ont l'avantage pour les partisans de l'intervention étatique de permettre de justifier la monopolisation par l'État de certains services qu'ils désignent comme « publics », alors qu'ils n'ont en réalité rien de fondamentalement différent d'autres services assurés sans trop de contestation par le marché.

Des services « d'intérêt général » ?

Selon une première définition, le « service public » représenterait un ensemble de services (les « services publics ») qui servent l'intérêt général, par opposition aux autres services qui serviraient uniquement des intérêts privés.[4] D'autres caractéristiques sont souvent liées à cette définition, comme l'absence de la recherche de profit. En fin de compte, cependant, il apparaît que ce sont les définitions politiques qui dominent.

« Intérêt général » et intérêts privés

Pour que des services puissent être définis comme étant d'intérêt général, il faudrait tout d'abord être en mesure d'identifier celui-ci. Or, il est nécessaire de le rappeler, « l'intérêt général » est une illusion qui a été reconnue comme telle. En effet, seuls les individus — et non « la société » — ont une volonté, des désirs, des besoins, des intérêts et seuls les individus agissent et font des choix, par exemple celui de consommer ou non certains

[3] Cf. Thomas J. DiLorenzo, « The Myth of Natural Monopoly », *Review of Austrian Economics*, vol. 9, n° 2, 1996, pp. 53-57.

[4] Une définition qui se retrouve, par exemple, dans les notions de « services d'intérêt général » et « services d'intérêt économique général » employées par l'Union européenne.

biens ou services.[5] La diversité des besoins, des préférences et des choix propres à chaque individu implique que chacun a des intérêts différents. Il n'existe aucun « intérêt général » qui serait commun à tous sans exception, ou qui pourrait être défini par une agrégation cohérente des différents intérêts individuels.[6]

Puisque l'intérêt général n'est pas identifiable à partir des intérêts de tous, certains en viennent alors à le définir indépendamment de l'ensemble des intérêts individuels, en considérant simplement que l'intérêt général est ce que la loi ou un juge considèrent comme tel. Or, dans ce cas, bien sûr, il ne s'agit plus d'intérêt général mais bien de l'opinion personnelle de quelqu'un — liée le plus souvent à ses intérêts privés. L'une des contradictions de l'idée d'intérêt général se retrouve déjà chez Rousseau, qui introduit un individu schizophrène avec « une volonté particulière contraire ou dissemblable à la volonté générale qu'il a comme Citoyen ».[7] Il n'est pas étonnant qu'une vision aussi mystique de la volonté individuelle l'ait ensuite amené à la conclusion que « quiconque refusera d'obéir à la volonté générale, y sera contraint par tout le corps ».[8] Bien entendu, si une volonté doit être imposée à quelqu'un, c'est que par définition ce n'est pas la sienne — privée ou « générale » — mais bien la volonté particulière de quelqu'un d'autre qui lui est imposée.

Les individus qui composent un pays, une nation ou une société ont certes des intérêts communs, partagés sinon de tous, du moins par la grande majorité d'entre eux — des intérêts comme vivre en sécurité, manger à sa faim, gagner sa vie, etc. Or, le marché s'avère tout aussi capable de satisfaire des intérêts communs à tous que des intérêts très minoritaires, voire uniques : pour satisfaire un besoin aussi vital que l'alimentation, par exemple, les consommateurs expriment leurs préférences sur le marché et les producteurs répondent à leur demande. Que ce soit pour la production de pain consommé de tous ou pour celle d'une spécialité culinaire que seuls certains apprécient, aussi bien les préférences de la majorité que celles d'une faible minorité peuvent être satisfaites. La production de masse d'un même produit par millions en usine ou des services de consulting offrant une solution *ad hoc* à un particulier ou à une entreprise sont autant de façons différentes que les individus utilisent, par l'intermédiaire du marché, pour répondre au mieux aux besoins et désirs individuels et diversifiés les uns des autres.

---

[5] L'erreur de logique consistant à raisonner comme si « la société » ou « la nation » avaient une volonté ou des buts alors que seuls les individus *agissent* a été entre autres critiquée par le grand économiste Ludwig von Mises. Cf. Ludwig von Mises, *The Ultimate Foundation of Economic Science*, Irvington-on-Hudson, Foundation for Economic Education, [1962] 2002, pp. 80-82.

[6] L'impossibilité de construire une « volonté générale » cohérente à partir des préférences individuelles a été démontrée par le Prix Nobel d'économie Kenneth Arrow. Cf. Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley, [1951] 1963.

[7] Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, [1762] 2001, p. 59.

[8] Ibid., p. 60.

Dans la mesure où un bien ou un service *peut* être produit de façon différenciée, et que les individus peuvent choisir de le consommer ou non, il apparaît comme absurde de forcer l'ensemble d'une population à consommer le même bien ou service. En outre, tout bien ou service qui est acheté l'est nécessairement dans l'intérêt perçu de celui qui l'achète, sinon il ne l'achèterait pas. Par conséquent, tout bien ou service produit par une entreprise, *que celle-ci soit privée ou « publique »*, sert des intérêts privés, qui peuvent être tout aussi bien ceux de tous que ceux d'un seul individu. La vraie différence réside dans le fait que les services fournis par les entreprises privées sur le marché libre sont financés de façon volontaire, autrement dit sont payés par ceux qui y trouvent leur intérêt, tandis que les services « publics » sont au contraire financés par la contrainte et la coercition des impôts ou par des consommateurs captifs d'un monopole. Ils sont donc nécessairement financés pour une part plus ou moins grande (voire entièrement dans un cas extrême) par des individus qui ne seraient pas prêts à les acheter au prix qu'ils leur coûtent s'ils avaient réellement le choix.

Puisque tous les intérêts sont nécessairement privés, si une distinction entre certains intérêts est bien pertinente, ce serait plutôt celle entre, d'une part, les intérêts légitimes que des individus peuvent poursuivre par la collaboration ou l'échange volontaire avec d'autres individus et, d'autre part, les intérêts illégitimes, qui ne peuvent être suivis qu'en ne respectant pas la liberté de choix d'autrui, par exemple en passant par les « services publics ». En effet, le fait que l'État finance des services par la contrainte permet à certains de faire payer le prix de leurs préférences à d'autres, alors qu'il n'y a aucun « intérêt général » à ce que soit produit pour tous un service qui ne satisfait qu'une partie seulement de la population.

Une définition politique

Une autre distinction souvent employée à propos des services publics consiste à opposer les entreprises privées, visant à maximiser leurs profits, aux entreprises « publiques », désintéressées, ne faisant pas de profit (ou n'ayant pas le profit comme objectif prioritaire), et pouvant dès lors mieux se concentrer sur d'autres buts, comme la qualité ou la densité du service.

Or, il faut bien voir que cette distinction est sans pertinence. En effet, elle implique un raisonnement en termes de coûts objectifs : les entreprises privées, vendant plus cher que leurs coûts, font des profits, tandis que l'entreprise publique, censée vendre à hauteur de ses coûts, ne réaliserait pas de profits. Mais les coûts dépendent bien plus de la gestion humaine qu'il n'est généralement perçu. Ainsi, une entreprise publique peut très bien avoir des « coûts » importants, simplement parce qu'elle est mal gérée. Ou encore, si on lui interdit de faire du profit, elle va simplement inclure le profit, sous des formes cachées, dans ses coûts. Elle peut très bien « capter » le profit sous forme de

salaires excessifs, de dépenses en mobilier de bureau inutile, ou de privilèges particuliers accordés à ses employés.[9]

L'absence formelle de profits n'implique en aucun cas qu'une entreprise servirait « l'intérêt général ». Bien au contraire, le privilège de monopole finira toujours par profiter à certains individus — par exemple les employés des « services publics » — donc à certains intérêts privés.

Finalement, la seule définition opérationnelle des services publics est que ce sont des services que les hommes de l'État définissent comme tels, autrement dit une définition purement politique. Il est tout à fait révélateur que le Conseil fédéral le reconnaisse ouvertement : *« Par service public, on entend des services de base de qualité, définis selon des critères politiques, comprenant certains biens et prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et selon les mêmes principes. »*[10]

Or, ces « critères politiques », loin d'un mythique intérêt général, sont nécessairement l'expression des intérêts de certains, auxquels le « service public » permet d'obtenir des privilèges ou des services aux frais d'autres personnes.

La théorie des « biens publics »

Dans d'autres cas, la production de certains biens ou services par l'État ou par un monopole protégé par la loi est motivée en se référant à la théorie des « biens publics » utilisée par certains économistes. Nous l'avons vu, il semble logique qu'un bien soit produit de façon à répondre au mieux aux besoins et préférences diversifiées des consommateurs, *dans la mesure où il peut être produit de façon différenciée*. L'objet de la théorie des « biens publics » est précisément d'identifier les biens qui ne peuvent pas être produits de façon diversifiée et que le marché serait incapable de fournir.

Des biens impossibles à identifier

Les « biens publics » (ou « services collectifs ») sont généralement définis comme des services qui, d'une part, une fois produits peuvent satisfaire un usager supplémentaire à un coût nul (non-rivalité) et, d'autre part, des services pour lesquels il est impossible d'exclure un usager qui n'aurait pas payé pour ledit service (non-exclusion). Ces caractéristiques seraient censées impliquer que le service ne serait pas produit (ou pas produit en quantité « suffisante ») sur un marché laissé à lui-même, et que l'État devrait dès lors le produire pour tous (nécessairement d'une façon ne respectant pas la diversité des préférences) et le financer par l'impôt.

---

[9] Pascal Salin, *Libéralisme*, Paris, Odile Jacob, 2000, pp. 212-213.
[10] « Le service public dans le domaine des infrastructures », Rapport du Conseil fédéral, 23 juin 2004, p. 1.

Dans la pratique cependant, de tels biens sont impossibles à identifier.[11] La notion de « bien » elle-même est individuelle : un bien n'est un bien que pour les personnes qui le considèrent comme tel.[12] Vu la diversité des préférences individuelles, il est pratiquement impossible que l'ensemble des habitants d'un territoire donné considèrent comme un bien un même service et souhaitent qu'il leur soit fourni dans une même qualité et quantité.[13]

Comme l'a identifié l'économiste Knut Wicksell il y a plus d'un siècle, une activité publique ne peut pas être considérée comme répondant à un besoin collectif si l'ensemble des individus de la société ne la considèrent pas comme telle : il semble clairement injuste que quelqu'un soit forcé de financer une activité qui ne va pas dans le sens de ses intérêts, voire leur est diamétralement opposée. Une telle activité devrait dès lors être laissée au privé.[14]

De plus, les préférences réelles des consommateurs ne sont pas observables autrement que par leurs actions sur un marché libre. En supprimant un tel marché par l'instauration d'un monopole « public », il devient impossible de savoir si ce dernier satisfait réellement les préférences des individus et s'ils seraient prêts à financer le service de leur plein gré s'ils avaient le choix.

Enfin, le caractère « public » d'un bien, même s'il pouvait être démontré, ne suffirait pas à lui seul à justifier la conclusion normative qu'un tel bien *devrait être produit*. Même dans le cas où il pouvait être montré qu'un bien « doit » être produit, il faudrait encore montrer que ceux qui vont devoir le payer *préfèrent chacun obtenir ce bien à ce prix-là que d'autres biens qu'ils auraient pu obtenir avec le même montant si le choix leur avait été laissé*.[15]

La théorie des « biens publics », par conséquent, ne permet pas à elle seule de justifier l'intervention de l'État. Par ailleurs, les « services publics » traditionnels ne remplissent de toute façon pas les critères de « biens publics », même entendus dans un sens vague et inclusif. La poste et les télécommunications, par exemple, s'avèrent des services tout à fait normaux, et même les autoroutes ne remplissent à l'évidence pas les critères d'un bien public : l'accès aux routes peut être contrôlé, par exemple par le biais d'une

[11] Voir par exemple Kenneth D. Goldin, « Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory », *Public Choice*, vol. 29, n° 1, mars 1977, pp. 53-71.

[12] De même, une chose n'a de la valeur que dès le moment qu'une personne lui en attribue. Il convient ainsi de rejeter les théories de la « valeur intrinsèque » chères à certains écologistes : la valeur étant un concept humain et subjectif, une chose ne peut pas avoir de valeur si personne n'est là pour lui en attribuer. Voir George Reisman, *Capitalism: A Treatise on Economics*, Ottawa, Jameson Books, [1990] 1998, pp. 80-83.

[13] Ainsi, même la défense nationale, généralement considérée comme un « bien public » par excellence, est loin de faire l'unanimité, comme le montrent par exemple en Suisse les référendums sur la suppression de l'armée et les discussions sur l'ampleur de son budget.

[14] Knut Wicksell, « A New Principle of Just Taxation », in R. A. Musgrave et A. T. Peacock, éd., *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Macmillan and Co., [1896] 1958, p. 89. Les travaux en finances publiques de Knut Wicksell ont notamment eu une influence majeure sur le Prix Nobel d'économie James M. Buchanan.

[15] Cf. Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, Cedar Falls, Center for Futures Education, [1944] 1983, p. 63. Une analyse coûts-bénéfices ne saurait suffire à résoudre ce problème, puisqu'à moins d'être supportés par exactement les mêmes individus, les coûts et les bénéfices d'une action publique ne peuvent pas être comparés correctement.

vignette ou de péages, et il vaut mieux rouler sur une route où le trafic est fluide que dans un embouteillage.

La théorie des « monopoles naturels » et les « économies d'échelle »

Certains reconnaissent les exemples précédents comme n'étant pas des biens publics, mais les considèrent alors comme des « monopoles naturels ». Cependant, l'abolition de certains monopoles autrefois réputés naturels et « publics », comme celui sur le téléphone par exemple, s'est soldée par une baisse substantielle des prix, *malgré* des coûts d'infrastructure et de publicité multipliés par le nombre d'entreprises en concurrence. La poste, les trains ou même les phares[16] n'ont pas toujours et partout été des monopoles publics non plus : le marché est tout à fait à même de fournir aussi ces services-là, et l'expérience montre que des entreprises en concurrence sont capables de les fournir moins cher qu'un monopole, contrairement à ce que prévoit la théorie des « monopoles naturels ».[17]

Enfin, les « économies d'échelle », c'est-à-dire des coûts fixes importants accompagnés de coûts par usager faibles, ne justifient pas non plus l'intervention de l'État. Après tout, toute industrie à des « coûts fixes » qui ne seront amortis qu'à partir d'un certain nombre d'acheteurs ; que le coût marginal soit faible ou nul, que ce soit celui du passager supplémentaire d'un avion ou d'une place de théâtre, ne change rien à la nécessité de faire payer le service fourni.[18]

Les avantages prétendus du monopole étatique

Paradoxalement, alors que des « positions dominantes » d'un producteur sur un marché libre sont critiquées, les monopoles étatiques sont loués en tant que « services publics ». Or, dans le secteur privé, aussi longtemps qu'il y a libre entrée sur un marché, il n'y a pas monopole, même si un seul producteur peut être à même de satisfaire au mieux les besoins des consommateurs.[19] En revanche, il y a bien monopole lorsque la concurrence est interdite par la loi, autrement dit lorsqu'il est décrété illégal de tenter de mieux satisfaire les besoins des clients que le producteur en place.

Le monopole étatique, donc, permet implicitement au prétendu « service public » de ne pas satisfaire les demandes des clients et de ne pas leur fournir le service qu'ils souhaitent. Il ne faut pas oublier que les dépenses publiques ne

[16] Pour un compte-rendu historique de la gestion privée des phares, voir l'article classique du Prix Nobel d'économie Ronald H. Coase, « The Lighthouse in Economics », *Journal of Law and Economics*, vol. 17, n° 2, octobre 1974, pp. 357-376.
[17] Pour une critique de la théorie des monopoles naturels, voir Harold Demsetz, « Why Regulate Utilities? », *Journal of Law and Economics*, vol. 11, n° 1, avril 1968, pp. 55-65 ainsi que DiLorenzo, op. cit., pp. 43-58.
[18] Cf. Reisman, op. cit., pp. 432-434.
[19] Dans une telle situation, l'entreprise « dominante » est bien obligée d'innover par la simple pression potentielle des concurrents prêts à entrer sur le marché s'ils y trouvent leur intérêt, et ne peut donc pas non plus se permettre de pratiquer des prix trop élevés.

sont en aucun cas comparables aux services de marché : sans le signal des prix et la mesure du profit, la production planifiée par l'État *s'apparente à un tâtonnement dans le noir*.[20] En l'absence d'information parfaite sur les préférences des consommateurs, il est en effet impossible pour l'État de savoir quoi produire, à quel prix et en quelle quantité. Sans le profit, sans la concurrence et sans la responsabilité des pertes et des échecs, les coûts ne sont pas poussés à la baisse, mais dépendent au mieux d'incitations bureaucratiques, lorsqu'ils ne sont pas simplement ignorés voire encouragés par des objectifs en termes de dépense et non de profit.

Ces faiblesses bien connues du monopole seraient censées être compensées par d'autres avantages qu'une gestion « publique » amènerait : ce sont notamment le « contrôle démocratique » et le « service universel et continu ».

Le « contrôle démocratique »

Si la démocratie semble bien le seul moyen de prendre une décision qui *doit* être prise pour l'ensemble de la société et qu'il serait légitime d'imposer à tous, il n'y a dans tous les autres cas aucune raison à ce que chacun ne choisisse pas pour lui ce qui lui convient, sans l'imposer à d'autres. C'est finalement dans la logique d'un principe de subsidiarité bien compris : les décisions qui peuvent être prises au niveau privé doivent être laissées au niveau privé.[21]

En rapport avec la « démocratie » des services publics, un argument régulièrement avancé est le « manque de contrôle démocratique » du privé, les décisions étant supposées prises par quelques grands patrons ou actionnaires, par opposition au contrôle citoyen par tout un chacun que permettrait la démocratie.

Or, c'est tout le contraire qui est vrai : si la démocratie est définie comme le contrôle de chacun sur ce qui le concerne, alors, dans ce sens-là, le marché est bien plus démocratique que le contrôle politique. Sur le marché, en effet, chacun, en choisissant comment et où il dépense son argent, influence directement quels producteurs auront du succès et quels produits seront vendus.

Contrairement à la démocratie politique, sur le marché *chaque voix compte* : l'avis tant des majorités que des minorités est pleinement pris en

[20] Ludwig von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, [1949] 1998, p. 696. Voir également les autres travaux de l'économiste Ludwig von Mises critiquant les problèmes d'une économie planifiée, notamment Mises, *Bureaucracy*, op. cit., pp. 23-33.

[21] Ainsi, le « droit à l'autodétermination » doit en fin de compte être compris comme celui de l'individu. Cf. Ludwig von Mises, *Liberalism in the Classical Tradition*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, [1927] 2000, pp. 109-110. Les discours politiques prétendant « défendre les minorités » oublient de façon commode que la plus petite minorité qui mérite protection, c'est l'individu et qu'une véritable défense des minorités passe dès lors par la reconnaissance des droits de propriété individuels. Cf. Ayn Rand, *The Virtue Of Selfishness: A New Concept Of Egoism*, New York, New American Library, 1964, p. 154.

compte, puisque leurs dépenses leur permettent d'obtenir les biens qu'elles souhaitent et de déterminer ainsi quels producteurs répondent le mieux à leurs besoins.[22] Tout le contraire de la démocratie politique, où ce n'est finalement que l'électeur médian, dans le meilleur des cas, qui peut être satisfait.

Le « contrôle démocratique » ne s'avère en réalité guère plus qu'un mythe : même avec une démocratie directe, le contrôle ne peut qu'être indirect et occasionnel. Le contrôle des électeurs, contrairement au marché où ce sont leurs actions quotidiennes qui ont de l'influence, ne s'effectue pas même chaque année. Entre-temps, d'autres intérêts prennent le dessus, que ce soient ceux des bureaucrates ou ceux de certains groupes privilégiés et autres lobbies. En passant par la démocratie des urnes, le citoyen n'a qu'un pouvoir infime d'influencer les décisions qui le concernent directement.

La « continuité » et le « service universel »

Il faut bien voir que tout bien « utile au public » ou « nécessaire » est aussi demandé par le public. Les entreprises privées trouvent dès lors intérêt à le lui proposer. En offrant des services « au public », les entreprises privées normales sont par conséquent bien obligées de *servir le public* si elles ne veulent pas faire faillite, en répondant aux souhaits des consommateurs. Bien sûr, cela vaut aussi lorsque les consommateurs exigent un service « continu », ou que la nature même du service le rend nécessaire.[23] Si le terme de service public devait avoir un sens cohérent, c'est donc aux entreprises privées, qui servent « le public » par définition, qu'il faudrait l'appliquer. Les « services publics », eux, en sont en revanche dispensés puisqu'ils sont financés par la contrainte et qu'ils peuvent très bien continuer à exister même s'ils ne satisfont pas leurs clients ou « usagers ».[24]

De manière significative, alors que pour les produits du marché une croissance de la demande est vue comme une aubaine permettant d'accroître les ventes et les profits, pour les services publics elle est perçue comme un reproche à adresser aux « usagers ». Les pénuries, les rationnements et les listes d'attente, d'autant plus nombreux que l'économie est collectivisée, apparaissent alors comme symptômes de l'incapacité endémique de l'État à répondre aux attentes des consommateurs : une entreprise privée propose rarement de résoudre la pénurie d'un produit en suggérant à ses clients d'en consommer moins.[25] C'est pourtant bien ce que l'État fait souvent, que ce soit dans des domaines comme la circulation routière, la santé ou l'énergie.

[22] Mises, *Human Action,* op. cit., pp. 270-272.
[23] De même, si un service présente un certain risque d'accident, comme dans le cas du transport aérien ou ferroviaire de passagers, une entreprise privée a tout intérêt à minimiser ce risque : ce n'est pas en laissant ses clients périr dans des accidents qu'une entreprise prospère.
[24] Voir François Lefort, *Le Pouvoir d'entreprendre*, Paris, Les Belles Lettres, 1993, ch. 2.
[25] Murray N. Rothbard, « Government in Business », *The Freeman: Ideas on Liberty*, septembre 1956.

Des termes comme « service minimum » en viennent alors à être employés à propos de certaines prestations que l'État était censé fournir de façon « universelle » et « continue ». Ce sont les domaines où l'État intervient, soit en réglementant les prix, soit en limitant la concurrence, qui subissent principalement les problèmes de ce type, et ces problèmes sont d'autant plus graves que l'intervention de l'État est importante. En empêchant offre et demande de s'ajuster, l'État engendre des inefficacités, et donc, finalement, une satisfaction moindre de la volonté des consommateurs telle qu'elle s'exprime librement sur le marché.

Rien ne justifie par ailleurs le « service universel » en tant que tel. En effet, sur le marché, chaque bien ou service peut être obtenu au prix adéquat. Il n'y a pas de raison que certains aient un droit de privilège à obtenir à un prix préférentiel un service qui leur serait normalement facturé plus cher.

Des services à libéraliser

Dans de nombreux domaines, l'apparition de nouvelles technologies a rendu particulièrement criant le caractère aléatoire et arbitraire des monopoles étatiques. Que ce soit dans le domaine de la poste, concurrencée par le courrier électronique ou celui des télécommunications et des médias traditionnels, concurrencés par Internet, tout un chacun peut désormais passer outre les monopoles en place pour de nombreuses prestations. Ainsi, en écoutant des radios de qualité, offrant une diversité immense et disponibles gratuitement en ligne, il est difficile de ne pas s'étonner du caractère contraint et archaïque d'un « service public » cher et limité dans le même domaine. Pour d'autres prestations en revanche, le consommateur n'a toujours pas le choix, et il est encore souvent contraint de financer des prestations dont il n'a pas choisi de profiter.

La problématique des médias d'État et de la « politique culturelle »

La culture a-t-elle des caractéristiques particulières qui justifieraient de l'exclure du marché ? Comme nous l'avons vu, le « service public » consiste avant tout à imposer un monopole et à offrir un même service (ou un même ensemble de services) à toute une population astreinte à le financer. Dans le domaine de la culture, cela implique qu'une politique culturelle est nécessairement arbitraire, puisqu'elle encourage certaines productions culturelles particulières, forcément au détriment d'autres, l'argent prélevé réduisant d'autant les possibilités de chacun de payer pour la production culturelle ou médiatique qu'il souhaite.

La question de la politique culturelle

S'il existe un domaine où la diversité des préférences se manifeste avec la plus grande force, c'est bien celui des biens et services culturels. Que ce soit en matière de peinture, de musique, de cinéma ou de théâtre, les goûts individuels varient presque à l'infini. La définition même de ce qui constitue ou non un « art » est subjective : certaines formes d'art moderne, par exemple, sont controversées. Il en va de même de la musique, la musique favorite des uns pouvant très bien être désagréable à entendre pour d'autres.

Ainsi, bien que la « politique culturelle » prétende défendre la diversité culturelle, voire même l'imposer,[26] le « service public » *diminue* inévitablement la diversité. En effet, la diversité culturelle n'est qu'une conséquence de la diversité des goûts individuels et s'exprime naturellement par les processus du marché libre. Vouloir « imposer la diversité » par le haut est absurde, puisqu'une politique imposée est nécessairement limitée et résulte de choix et donc de

[26] Voir à ce propos Jan Krepelka, « La diversité culturelle ne peut être imposée », *Bilan*, n° 193, 16 novembre 2005.

préférences de certains individus qui ne sauraient refléter celles de chaque individu composant une population.[27] Astreints à financer une production qu'ils n'ont pas choisie, les individus disposent d'autant moins de ressources pour encourager des productions qu'ils apprécient, et donc préserver la diversité culturelle véritable.

Malgré cela, l'État intervient massivement dans le domaine culturel. Les collectivités publiques dépensent quelque 2,3 milliards de francs par an « pour la culture », dont 25% proviennent de la Confédération, 36% des cantons et 39% des communes.[28] Les entreprises du secteur privé, quant à elles, soutiennent la culture à hauteur d'environ 400 millions de francs par an.[29] Le commerce suisse de l'art, qui compte parmi les principaux centres mondiaux, représente quelque 3,2 milliards[30] et le marché domestique environ 1,5 milliard de francs par an. Sans compter les prix des prestations et les contributions volontaires de particuliers aux institutions culturelles. Il convient donc de relativiser l'importance de l'engagement de l'État, sans lequel l'offre culturelle serait sans nul doute encore plus diversifiée et répondrait de façon plus authentique aux besoins et aux préférences du public.

La Confédération ne dispose que depuis 2000 d'une base constitutionnelle pour intervenir dans le domaine de la culture, bien qu'elle s'y soit impliquée dès le XIXe siècle. L'Office fédéral de la culture, par exemple, dépense près de 200 millions de francs par an, dont près du quart pour ses propres dépenses de personnel et de fonctionnement.[31] Le reste de cet argent est affecté à des postes aussi variés et — sans doute — essentiels comme le « soutien à l'éducation culturelle des adultes » (1 379 600 francs), le « soutien aux gens du voyage » (248 400 francs) ou encore « l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses de l'étranger » (16 259 700 francs).[32]

Tout cela, bien sûr, dans « l'intérêt national », puisque la Constitution prévoit que « la culture est du ressort des cantons », mais que « la Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation. »[33] Cette notion est précisée dans le projet de loi du Conseil fédéral sur l'encouragement de la culture, transmis au Parlement en juin 2007 : « La Confédération ne soutient que les projets présentant un intérêt national ».[34] Elle précise qu'il y a intérêt national si, par exemple, « un bien

[27] Il est illustratif de la contradiction inhérente d'une politique culturelle prétendant mener à la diversité que le projet de loi sur l'encouragement de la culture indique comme buts de l'encouragement fédéral de la culture (art. 3) de renforcer à la fois la « cohésion » et la « diversité » culturelles de la Suisse.
[28] Source : Office fédéral de la statistique.
[29] Source : Idem.
[30] Source : Administration fédérale des douanes.
[31] Source : Office fédéral de la culture.
[32] Administration fédérale des finances, Budget 2007 de la Confédération.
[33] Constitution fédérale, art. 69, al. 1 et al. 2.
[34] Projet de loi sur l'encouragement de la culture, art. 6, al. 1.

culturel est d'une importance prépondérante pour la Suisse ou pour les différentes communautés culturelles et linguistiques du pays ».[35]

S'il semble assez douteux en quoi les exemples mentionnés plus haut peuvent servir « l'intérêt national » tel qu'il peut être généralement perçu ou même selon la définition officielle, il faut bien voir que c'est le concept même d'intérêt national qui est dénué de sens. Aucune activité culturelle n'est subventionnée parce qu'elle servirait un hypothétique intérêt national, mais bien parce qu'elle reflète les choix arbitraires de certains politiciens ou bureaucrates.

La fondation Pro Helvetia en fournit un exemple marquant. Fondée officiellement afin de « contrer la menace que l'Allemagne hitlérienne et sa propagande nazie faisaient peser sur l'indépendance de la culture en Suisse », après la guerre, son but est devenu de « faire sortir le pays du réduit spirituel et culturel dans lequel il avait été poussé à son corps défendant ».[36] Des buts aussi contradictoires et datés n'empêchent pas la fondation d'exister toujours, et d'être dotée pour 2007 d'un budget de plus de 32 de millions de francs, lesquels ne peuvent guère échapper la qualification de pur gaspillage et de captation abusive de rentes.

En effet, des doutes sérieux peuvent être émis sur l'efficacité de l'allocation des fonds attribués à Pro Helvetia. En 2005 et 2006, pratiquement le tiers de la subvention fédérale de 33 millions a été dépensé en frais de personnel et d'exploitation. Notons cependant le progrès accompli, puisqu'en 2001, cette part était encore de 39,6%...[37] Le dernier rapport du Contrôle parlementaire de l'administration s'inquiète par ailleurs que « le portefeuille semble surchargé ; outre les activités clés que sont le soutien accordé sur requête, les programmes propres à la fondation et l'exploitation d'un réseau de permanences à l'étranger, il comprend de nombreuses activités annexes, qui occasionnent des frais élevés de personnel et vont parfois au-delà du mandat de la fondation, pourtant déjà très vaste ».[38] Il relève aussi qu'« il ressort de notre sondage que le principe des centres culturels solidement établis selon le modèle du Centre Culturel Suisse à Paris est archaïque, cher et peu efficace ».[39]

La fondation s'est surtout fait remarquer en 2005 pour son financement d'une exposition à Paris critiquant la démocratie directe suisse et l'un de ses conseillers fédéraux. Quelle que soit son opinion sur cette exposition ou d'autres productions subventionnées par Pro Helvetia, il ne peut être normal qu'un contribuable soit astreint à financer une production culturelle qu'il désapprouve, qui va contre ses intérêts ou même contre ses valeurs. Mais il faut bien voir

[35] Ibid., al. 2.
[36] Pro Helvetia.
[37] Évaluation de Pro Helvetia, Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États, 18 mai 2006, p. 53.
[38] Ibid., p. 2.
[39] Ibid., p. 5.

qu'en « nationalisant » la culture, ce genre de problèmes et les discussions qu'ils entraînent ensuite à propos de l'indépendance relative d'un art subventionné deviennent inévitables et insolubles. En politisant un domaine aussi subjectif que la culture, il devient tout simplement impossible de répondre de façon adéquate à ces questions, où les goûts personnels des décideurs politiques finissent par l'emporter.

Radio et télévision « publiques »

Si dans le domaine culturel à proprement parler la subvention étatique n'a heureusement pas encore chassé le financement volontaire de biens culturels, dans le domaine de la radio et de la télévision, en revanche, les 7 chaînes de télévision et les 16 stations de radio financées par la contrainte ne laissent que peu de place à des médias libres, privés et financés volontairement. Ceux-ci doivent de toute façon obtenir une concession du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et s'acquitter d'une redevance.[40] Ils peuvent, moyennant certaines conditions, profiter d'une petite part de la manne des redevances de réception,[41] ce qui contribue encore à renforcer l'emprise de l'État sur les médias privés, qui doivent par ailleurs se soumettre à une série de restrictions, par exemple l'obligation d'acquérir ou de diffuser des productions suisses ou européennes.[42]

Les médias d'État peuvent dès lors dominer un marché où les clients n'ont guère d'alternative. La Société suisse de radiodiffusion (SSR), fondée en 1931 par les organisations régionales d'alors et centralisée peu à peu, dépense désormais 1,5 milliard de francs par an.[43]

Bien que les programmes de radio et de télévision aient pu autrefois sembler difficiles à financer par le marché en raison de leur nature incontrôlable une fois émis, un tel argument n'est dans tous les cas plus valable depuis que des possibilités de cryptage existent. En outre, d'autres moyens alternatifs de financement, comme la publicité, se sont développés : l'abondance des chaînes privées dans d'autres pays illustre amplement qu'il ne s'agit ici en aucun cas d'un service que le marché serait incapable de fournir.

Par ailleurs, même si cela n'était pas le cas, l'immixtion de l'État dans la diffusion de programmes de radio et de télévision ne serait pas justifiée pour autant. En effet, si une entreprise choisit d'émettre certaines ondes qui peuvent être reçues librement, elle le fait de son plein gré, et c'est à elle de se débrouiller pour se financer, de la même façon qu'un orateur ou un musicien des rues ne sont pas en droit d'exiger un paiement de la part de quiconque passe à proximité d'eux, même s'il apprécie leur discours ou leur musique.

[40] Loi fédérale sur la radio et la télévision, art. 22.
[41] Ibid., art. 40 et art. 41.
[42] Ibid., art. 7.
[43] Source : SRG SSR idée suisse.

La question pertinente n'est donc pas de savoir si les consommateurs peuvent consommer un certain service, mais bien s'ils choisiraient ou non de le consommer s'ils avaient le choix. Puisque la satisfaction retirée d'un bien est nécessairement personnelle, il ne suffit pas de recevoir n'importe quel programme pour avoir envie de le consommer : après tout, à l'extrême, le programme pourrait aussi être un bip sonore que personne n'aurait envie d'entendre.[44] Or, dans le cas du « service public », la fourniture d'une télévision et d'une radio d'État est imposée en faisant comme si les préférences des consommateurs n'existaient pas, ou n'étaient absolument pas pertinentes.

En cas de libéralisation, deux cas de figure se présenteraient. D'une part, il se pourrait que la production audiovisuelle « publique » soit réellement demandée par un nombre suffisant de consommateurs au prix qu'elle coûte, auquel cas elle existerait tout aussi bien si elle était financée volontairement. D'autre part, il se pourrait que cette production ne soit pas choisie et payée un tel prix par les consommateurs s'ils avaient le choix, auquel cas, bien entendu, il n'y aurait aucune raison pour qu'elle existe.

Financer l'audiovisuel par la contrainte étatique est donc soit inutile, soit totalement injustifié. Dans la mesure où les préférences des individus sont variées, il n'est pas légitime que certaines personnes doivent payer pour un service qu'elles ne souhaitent pas consommer, que d'autres en soient satisfaites ou non.

Finalement, seuls deux groupes peuvent être gagnants au maintien d'un financement non-marchand. D'une part, des prestataires de services médiocres, qui estiment que leur production ne serait pas choisie librement par assez de consommateurs à un prix suffisant pour qu'elle puisse se maintenir, mais qui souhaitent néanmoins imposer leur production de piètre qualité à des consommateurs captifs. D'autre part, certains consommateurs qui apprécient la production audiovisuelle financée par la contrainte peuvent trouver leur intérêt à ce qu'elle soit financée par d'autres, réduisant ainsi ce qu'eux-mêmes auraient dû payer pour la consommer sur un marché libre. Par conséquent, le prétendu « service public audiovisuel » n'est tout au plus qu'un moyen pour certains de faire payer à d'autres le prix de leurs propres goûts personnels en matière culturelle.

Une particularité du « service public » dans le domaine audiovisuel est qu'au lieu d'être financé directement par les dépenses publiques, il est financé par la « redevance audiovisuelle ». Or, une redevance, normalement, devrait être payée *en contrepartie d'un service*. Si c'était réellement le cas, alors le service fourni serait financé de façon volontaire et s'apparenterait à des services fournis librement sur le marché. L'emploi du terme « redevance » permet donc

[44] Jora R. Minasian, « Television Pricing and the Theory of Public Goods », *Journal of Law and Economics*, vol. 7, octobre 1964, pp. 71-80.

de créer l'impression d'un service financé par ses consommateurs, en toute liberté.

En réalité, cependant, la redevance doit être payée par tous les « ménages qui *possèdent* des appareils radio et/ou des téléviseurs prêts à l'utilisation ».[45] La redevance est donc payée pour *la simple possession d'un certain appareil*, que celui-ci soit ou non utilisé.[46] Ainsi, même une absence prolongée n'implique pas une exemption, puisqu'il suffit qu'un téléviseur en état de marche capable de recevoir des programmes se trouve au domicile de la personne pour qu'elle soit tenue de s'acquitter de la redevance.[47] Billag, l'entreprise mandatée qui assure l'encaissement de la redevance, considère que « l'élément déterminant n'est, en effet, pas l'emploi effectif des appareils mais bien *leur existence* ».[48] Le fait de capter ou non les programmes financés par la redevance n'a pas d'importance non plus : la condition est de posséder un « appareil techniquement en mesure de réceptionner *des* programmes », sans préciser qu'il doive ne serait-ce qu'être en mesure de recevoir les programmes spécifiques de « SRG SSR idée suisse ».

Le principe de la redevance semble faire comme si les productions de « SRG SSR idée suisse » étaient les seules au monde, et que si quelqu'un possède une radio ou une télévision, c'est *nécessairement* pour suivre ses programmes. Pourtant, les chaînes « publiques » ne détiennent qu'une part minoritaire du marché : la majorité des téléspectateurs regardent davantage les chaînes étrangères.[49] En outre, même lorsque des consommateurs choisissent de visionner ou écouter les programmes « publics », ce choix ne nous dit rien de leurs préférences réelles : puisqu'ils doivent s'acquitter de la redevance qu'ils souhaitent ou non profiter de ce service, il n'est plus possible de savoir combien ils seraient prêts à payer pour le consommer s'ils avaient le choix — comme c'est le cas pour toute autre marchandise — et donc s'ils seraient toujours autant à le consommer.

À noter que les citoyens ne semblent guère faire preuve d'enthousiasme pour s'acquitter de leur « dû » : Billag envoie un million de rappels de facture et lance 60 000 mises en poursuite par année.[50] La redevance implique également des perquisitions pour vérifier si une personne refusant de la payer possède ou non un téléviseur.

La réalité d'un impôt qui se déguise tant bien que mal en paiement pour services apparaît d'ailleurs très clairement dans les « Questions & réponses » du site même de Billag. À la question « Pourquoi dois-je payer des redevances

[45] Billag SA.
[46] « *Les redevances sont par conséquent prélevées pour la détention d'un poste de radio ou de télévision apte à recevoir des programmes, indépendamment du fait de savoir si le détenteur du poste l'utilise et, dans l'affirmative, comment et dans quelle mesure.* », Arrêt A-2254/2006 du 31 mai 2007 du Tribunal administratif fédéral.
[47] Arrêt A-2247/2006 du 28 mars 2007 du Tribunal administratif fédéral.
[48] Billag SA.
[49] Source : Rapport annuel 2006, Mediapulse SA, p. 14.
[50] Source : Billag SA.

si je ne regarde que les programmes étrangers avec ma parabole? », Billag répond : « Les redevances sont dues à la Confédération suisse *pour la réception de programmes*. La question de savoir quels programmes vous recevez et par quel moyen n'a aucune importance ».[51] Autrement dit, la redevance doit être payée pour la réception... qui n'a aucune importance !

Dans ces conditions, il semble difficile de voir la prétendue « redevance audiovisuelle » comme autre chose qu'un *impôt sur le patrimoine* prélevé sur la détention de certains appareils, et qui n'a dès lors plus rien à voir avec un quelconque service ou paiement pour services rendus. Il apparaît peu clair pourquoi la télévision publique n'est dès lors pas financée à partir des autres impôts sur le revenu ou la fortune déjà payés : les seules raisons semblent bien être de cacher la vraie nature de cet impôt, tout en accordant, non sans arrière-pensée politique, des privilèges indus à une entreprise privée.

La libéralisation des services postaux

Dans l'Union européenne, une libéralisation complète des services postaux est prévue d'ici 2009. Bien que l'application et les modalités diffèrent souvent selon les pays, la majorité des États-membres ont déjà transformé leurs opérateurs postaux en sociétés anonymes, et le marché est déjà ouvert pour les lettres de plus de 50 grammes. Dans ce domaine, il faut reconnaître que la Suisse traîne les pieds en comparaison internationale. En effet, La Poste Suisse conserve encore son monopole sur les lettres de moins de 100 grammes, alors que ces dernières représentent 89% des envois et 83% du chiffre d'affaires de La Poste.[52] Si une libéralisation complète est demandée depuis longtemps et avec insistance par les milieux économiques, elle se heurte à une forte opposition de la gauche et des syndicats, comme l'a montré le rejet de justesse, en 2004, de l'initiative populaire « Services postaux pour tous ».

Les gains d'une libéralisation

La Poste elle-même estime qu'elle offre « des services de première qualité à prix raisonnables, comme des études indépendantes l'ont maintes fois confirmé ».[53] Si elle considère que ses services sont de qualité et sont proposés à des prix corrects, elle ne devrait donc rien avoir à craindre d'une libéralisation.

Pour les consommateurs, les gains d'une concurrence accrue sont bien connus : baisse des prix, offre diversifiée et meilleures prestations. Ainsi, la satisfaction des clients a augmenté dans les secteurs déjà libéralisés,[54] la

[51] Billag SA.
[52] Source : La Poste Suisse.
[53] La Poste Suisse.
[54] Cf. « L'ouverture ne menace pas le service universel », economiesuisse, dossierpolitique, n° 8, 6 mars 2006, p. 3.

libéralisation ayant contraint La Poste à être davantage à l'écoute des besoins de la clientèle et à offrir plus de solutions spécifiques à ses clients.[55]

La libéralisation plus avancée des services postaux dans l'Union européenne a eu de nombreux effets positifs, dont une augmentation de l'efficacité et une meilleure qualité du service.[56] Il est prévu qu'une libéralisation encore plus poussée va se traduire par des gains substantiels : une meilleure orientation vers le client des opérateurs de services postaux, une offre de services plus étendue, l'usage accru de nouvelles technologies et bien sûr une baisse des prix.[57]

Diverses études affirment que le marché postal suisse peut être libéralisé tout en maintenant une desserte de l'ensemble du territoire, puisque plus de 90% du bénéfice consolidé de La Poste provient du « service universel ».[58] La Poste serait même bien préparée à une libéralisation.[59] En faisant un tel bénéfice dans un domaine où elle a un privilège de monopole, l'entreprise semi-étatique montre bien que les consommateurs paient ses prestations trop cher.

Certains émettent des craintes pour l'emploi, les restructurations de La Poste ayant conduit à des suppressions d'emplois. Or, les services postaux sont un secteur qui se porte bien, avec une demande toujours forte. D'autres emplois sont et vont être créés par des concurrents de La Poste — pour autant justement que cela leur soit permis, autrement dit que le marché soit libéralisé.[60]

La Poste, par ailleurs, jouit de divers privilèges et avantages légaux, qui devraient également être supprimés pour permettre une saine concurrence. Ces privilèges, outre le monopole sur certains services, comprennent l'exonération de l'impôt sur le bénéfice et les subventions pour le transport de journaux. En revanche, La Poste ne devrait bien entendu plus être soumise à la contraignante loi sur le personnel de la Confédération.

Le faux problème du « service universel »

Même si une libéralisation partielle des services postaux serait déjà un progrès, il convient de remettre également en cause le principe du « service universel ». Sur un marché vraiment libre, en effet, toutes les entreprises se font concurrence sans qu'aucune n'ait d'obligation ou de privilège légal particulier ; elles choisissent librement les prestations qu'elles proposent.

[55] « Évaluation du marché postal en Suisse », wik-Consult, 31 juillet 2005, p. 26.
[56] « Main Developments in the Postal Sector (2004-2006) », wik-Consult, mai 2006, p. 256.
[57] « Development of competition in the European postal sector », ECORYS, juillet 2005, pp. 166-167.
[58] Source : La Poste Suisse et Rapport d'activité 2006, PostReg, juillet 2007, p. 16.
[59] Cf. « La Suisse est bien préparée à l'ouverture du marché postal », Prise de position d'economiesuisse, mai 2007 ; « Évaluation de l'impact d'une ouverture totale du marché sur La Poste Suisse », PricewaterhouseCoopers, mars 2007 ; « L'ouverture ne menace pas le service universel », economiesuisse, dossierpolitique, n° 8, 6 mars 2006.
[60] Willy Boder, « Le monopole postal freine la création d'emplois », *Le Temps*, 14 juillet 2007 ; Rapport d'activité 2006, PostReg, juillet 2007, pp. 37-39.

Avant tout, le « service universel » porte mal son nom puisqu'il n'est pas vraiment universel. Dans la définition légale en vigueur en Suisse, il signifie simplement que « La Poste Suisse doit en outre veiller à ce que les prestations du service universel soient disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de population à une distance raisonnable. La distance est réputée raisonnable lorsque l'office de poste le plus proche est accessible, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus par au moins 90% de la population ».[61] Si La Poste remplit bien ce critère, pour 4,1% de la population, l'accès à l'office de poste le plus proche ne peut se faire qu'en plus de 30 minutes.[62] En comparaison internationale, la densité de services postaux est néanmoins très forte : ainsi, alors que la Suisse dispose d'un office de poste par 16 km^2 en moyenne, ce chiffre s'élève par exemple à 43 km^2 en Autriche.[63]

Plutôt que de chercher un « service universel » plus « fort » qui réduirait encore cette surface, mais à des coûts élevés pour l'ensemble des clients, il apparaît préférable de chercher des solutions innovantes qui peuvent être au bénéfice de tous : proposer des services postaux à domicile, par Internet, dans des magasins d'alimentation, des papeteries, des stations-services, etc., comme cela se fait déjà partiellement. Il ne fait guère de doute que sur un marché libre, de telles solutions émergeraient spontanément et s'imposeraient, de la même façon que certains magasins proposent déjà des livraisons à domicile.

La Suède offre un exemple tout à fait illustratif des solutions novatrices qui peuvent être envisagées : avant la réorganisation du réseau postal, les offices de poste étaient au nombre de 1 300. À présent, ils sont 2 800, mais dont 2 400 sont gérés par des tiers, comme des supermarchés, des stations-service ou des boulangeries. Contrairement aux offices de poste, qui, en Suisse, ne sont souvent ouverts que quelques heures par jour et une partie de la semaine, un grand nombre de ces points d'accès sont ouverts sept jours sur sept avec des horaires larges. De même, en Norvège, 80% des guichets de la poste sont désormais gérés par des tiers, ce qui a permis d'augmenter le nombre des points d'accès de 40% entre 2000 et 2004.[64]

Il faut enfin relever que le prétendu « service universel » est contestable sur le plan moral. En effet, il semble impliquer que chaque citoyen aurait un droit à sa poste à proximité. S'il est certainement pratique pour un client de la poste d'un village isolé d'en avoir une aussi près que possible, il serait encore plus pratique pour lui d'avoir un cinéma, un théâtre, un supermarché ou même une université dans ce même village : cela n'implique pas que le reste de la société ait l'obligation de les lui payer. Si chacun est libre de vivre où il le souhaite, il n'y a strictement aucune raison qu'il n'en assume pas les conséquences, y compris en termes de prix de biens et services pouvant être plus élevés voire de produits

[61] Rapport d'activité 2006, PostReg, juillet 2007, p. 5.
[62] Source : Ibid., p. 8.
[63] Source : Ibid., p. 8.
[64] Source : Ibid., p. 20.

indisponibles à proximité. Les choix individuels en matière de lieu de résidence, avec leurs avantages et leurs inconvénients, n'ont pas à être subis par d'autres.

La privatisation de l'infrastructure

La faillite de Swissair ou les problèmes de Skyguide ont dramatiquement illustré l'ineptie de l'ingérence étatique dans le domaine des transports aériens. Sur le marché libre, par contraste, de nouvelles compagnies aériennes ont su innover et offrir des services à des prix jadis inimaginables. Pourtant, dans le domaine du transport terrestre, la libéralisation est à peine envisagée. Dans d'autres domaines, comme les télécommunications et l'électricité, des libéralisations sont contestées, malgré les avantages substantiels qu'elles pourraient amener.

Télécommunications et électricité

La pression potentielle de la concurrence et la libéralisation des télécommunications ont entraîné des avantages énormes pour les consommateurs : l'indice des prix à la consommation des services de télécommunication a été divisé par deux en 10 ans, alors qu'encore quelques années avant la libéralisation il était en hausse.[65] Si les consommateurs commencent à peine à pouvoir profiter de la libéralisation, entrée en vigueur en avril 2007, du « dernier kilomètre » (à savoir la paire de fils de cuivre qui relie les centraux téléphoniques aux raccordements particuliers), il reste encore à privatiser Swisscom : que la Confédération reste actionnaire à 54,8%[66] d'une entreprise comme une autre sur un marché en concurrence implique des conflits d'intérêts et des risques intolérables pour le contribuable, tout en limitant inutilement la liberté d'entreprendre de cette société.

Dans le domaine de l'électricité, le marché est déjà partiellement libéralisé puisque certaines grandes entreprises peuvent bénéficier de tarifs plus avantageux en faisant jouer la concurrence potentielle. La loi sur le marché de l'électricité, qui certes introduisait de nombreuses réglementations superflues tout en ouvrant le marché, a été cependant rejetée à une faible majorité des votes en 2002. Or, les arguments opposés à la libéralisation ne tiennent guère la route.

Le cas de la pénurie d'électricité du début des années 2000 en Californie, souvent utilisé contre les libéralisations, est en réalité un exemple probant des méfaits de l'interventionnisme. En effet, l'État californien a réglementé d'une part les possibilités de construction et de maintien des centrales électriques, réduisant ainsi l'offre possible, et d'autre part, il a réglementé les prix de détail.

---

[65] Source : « Statistique des télécommunications », Office fédéral de la communication, mai 2007. Voir également « Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich », wik-Consult, 30 avril 2002.
[66] Source : Confédération suisse.

Ainsi, ni la quantité offerte ni des prix plus élevés ne pouvaient répondre à une demande en hausse, ce qui devait inévitablement entraîner un manque d'électricité. Une déréglementation des prix dans certaines régions seulement a ensuite causé une hausse massive des prix dans ces régions-là, amenées à répondre à l'excès de demande des autres régions. Bien entendu, si les prix et la fourniture d'électricité avaient été déréglementés dans l'ensemble de la Californie, ce problème ne se serait pas posé. Les prix auraient d'abord augmenté au-delà des prix réglementés, avant de pouvoir baisser grâce à une offre accrue permise par la libéralisation.[67]

De même, les exemples de pays où les prix auraient augmenté à cause de la libéralisation sont trompeurs. En effet, bien que plusieurs pays de l'UE aient déjà libéralisé le marché en partie, de nombreuses réglementations limitent encore la concurrence. En Allemagne par exemple, des taxes élevées sont prélevées sur l'électricité depuis 1999 et sont en hausse. Globalement, les prix de l'électricité ont baissé en termes réels dans l'UE depuis la libéralisation, malgré des coûts de matières premières en hausse et la surréglementation de l'UE, qui s'ajoute aux dispositions nationales auxquelles faisait déjà face le secteur énergétique.[68] Depuis juillet 2007, tous les résidents de l'UE sont, en principe, libres de choisir leur fournisseur d'électricité.

L'argument écologique, pour sa part, n'est pas valable non plus contre une libéralisation. En effet, le choix peut être laissé aux consommateurs, qui doivent en supporter les coûts correspondants. Ainsi, à Genève par exemple, en 2006, 248 000 clients des Services Industriels (SIG) ont choisi une électricité plus chère, mais provenant d'énergies renouvelables, ce qui correspond à 86% de l'électricité fournie par les SIG. Parmi eux, 36 100 ont choisi une électricité de 25% plus chère, mais « la plus écologique du réseau » et qui contribue notamment à « l'accroissement de la production solaire » du canton.[69]

Réseau ferroviaire et routier

Dans l'Union européenne, le trafic ferroviaire de marchandises est libéralisé depuis le 1er janvier 2007, en Suisse déjà depuis le 1er janvier 1999. Mais quid du trafic ferroviaire de voyageurs ?

Pour ces derniers, les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), viennent encore d'annoncer une hausse des tarifs — 3,1% pour les billets et 3,6% pour l'abonnement général, à partir de décembre 2007.[70] Les voyageurs n'ont guère le choix, à moins de se tourner vers d'autres moyens de transport. Qui plus est, les CFF sont peu transparents sur leur structure de prix et de coûts, ce qui fait

[67] Voir par exemple George Reisman, « California's Energy Meltdown », *The Free Market*, vol. 19, n° 3, mars 2001.
[68] Cf. « Towards a Competitive and Regulated European Electricity and Gas Market - Opening of the Internal Energy Market: Progress So Far », Commission européenne, 9 juillet 2004.
[69] Source : Services Industriels de Genève.
[70] Les CFF avaient d'abord annoncé une hausse plutôt de l'ordre de 10%, avant d'en obtenir une plus modeste...

peser sur eux le soupçon de profiter d'une rente de monopole dans le domaine du transport de passagers pour être artificiellement plus compétitifs dans celui du transport de marchandises, ouvert à la concurrence.[71]

Les CFF ne coûtent pourtant pas uniquement cher à leurs usagers, mais également à l'ensemble des contribuables. Les dépenses de la Confédération dans le domaine ne sont en effet pas une mince affaire : pour 2007-2010 seulement, le Parlement a approuvé des dépenses de l'ordre de 5,9 milliards de francs pour financer l'infrastructure des CFF. Sans oublier les coûts de l'assainissement des caisses de pension, soit 5,9 milliards de francs supplémentaires. Les dépenses annuelles de la Confédération en 2006 se sont élevées à 4,6 milliards de francs pour les transports publics, notamment les CFF et les grands projets ferroviaires, et à 2,7 milliards pour les routes. De 1990 à 2004, les dépenses des collectivités publiques pour le transport ont progressé à un rythme supérieur tant à la croissance qu'au renchérissement, augmentant annuellement de 3,1% en moyenne, passant de 8,8 à 13,5 milliards de francs.[72]

Une libéralisation du rail pourrait contribuer à baisser les impôts au profit d'un paiement uniquement par les usagers, baisser les prix et permettre une saine concurrence dans le domaine qui renforcerait la qualité du service. Les exemples d'autres pays montrent qu'une réelle libéralisation fonctionne et amène les bénéfices attendus — pour autant qu'elle soit menée correctement et complètement. Ainsi, au Royaume-Uni la privatisation s'est faite avec une fragmentation verticale, dont un monopole privé accordé à une entreprise pour l'infrastructure ferroviaire, et a été accompagnée d'ingérences importantes de l'État, dont un contrôle des prix à tous les niveaux.[73] Au Japon en revanche, le réseau ferroviaire, parmi les plus importants au monde en termes de passagers transportés,[74] est réparti entre diverses entreprises en concurrence et est réputé pour son efficacité.

Si les transports publics sont souvent chers et relativement peu pratiques, la route — pourtant de loin le moyen de transport le plus utilisé — est découragée par tous les moyens par l'État : que ce soit en raison des impôts sur l'essence, du manque chronique de places de parc (délibérément en *baisse* dans certaines villes) ou de leur prix exorbitant, ou des embouteillages à certaines heures, se rendre d'un point à un autre n'est ni aisé ni bon marché.

En matière de routes, là encore, un potentiel de libéralisation non-exploité existe. Loin de mener à une régression vers un réseau routier moins ouvert, des privatisations dans ce domaine permettraient au contraire de mieux ajuster offre

[71] Stefan Bühler, « Die SBB haben mir einen Maulkorb verpasst », Interview du surveillant des prix Rudolf Strahm, *NZZ am Sonntag*, 8 juillet 2007.
[72] Source : Confédération suisse.
[73] Cf. Patrick Crozier, « Why British rail privatisation has failed », Economic Notes, n° 91, Libertarian Alliance, 2001. Voir également Iain Murray, « No Way to Run a Railway: Lessons from British Rail Privatization », Adam Smith Institute, 2005.
[74] En 2004, les trains privés japonais ont permis 21,7 milliards de voyages de passagers. Source : Ministère japonais de l'aménagement du territoire, de l'infrastructure et des transports.

et demande, d'éviter les embouteillages et de baisser les impôts. Les techniques modernes de contrôle du paiement peuvent d'ailleurs tout à fait éviter de devoir passer à travers des péages physiques, tout en optimisant l'usage des routes.[75]

[75] Voir par exemple Salin, op. cit., pp. 255-327, ainsi que Bertrand Lemennicier, *La Morale face à l'économie*, Paris, Éditions d'Organisation, 2006, pp. 143-169.

Restaurer le libre choix du consommateur

À la lumière d'une analyse approfondie, il apparaît clairement que le concept de « service public » sert avant tout de paravent pour préserver des intérêts particuliers, protéger des rentes de situation ou maintenir les privilèges d'une clientèle syndicale. Le « service public » sert d'excuse pour maintenir des monopoles protégés par la loi ou des entreprises subventionnées, court-circuitant ainsi la discipline des marchés.

L'expérience internationale, comme celle de la Suisse dans un certain nombre de secteurs, montrent que les libéralisations et les privatisations mènent à une diversification de l'offre, à une qualité supérieure à des prix inférieurs et à un meilleur service au consommateur, ainsi qu'à davantage de prospérité.[76] Même dans les domaines les plus inattendus, les privatisations mènent à des gains d'efficience.[77]

Mais *comment* libéraliser ? Premièrement, il convient de *supprimer* purement et simplement les monopoles ou les privilèges qui n'ont pas lieu d'être, comme le privilège de la SSR de financer sa production par la contrainte ou celui de Billag de prélever la redevance. Dans le dernier cas, le fait de confier à une entreprise privée le prélèvement de l'impôt que constitue la « redevance audiovisuelle » n'a bien sûr rien d'une libéralisation. Le fait que des privilèges indus soient accordés à des entreprises privées ou à des monopoles publics ne change finalement rien à leur nature illégitime.

Deuxièmement, il est nécessaire de *déréglementer* les activités légitimes mais entravées par des réglementations qui pénalisent le consommateur et interdisent ou restreignent l'entrée sur le marché. Cela revient à mettre fin aux monopoles et aux fétiches du « service universel » ou de « l'intérêt national ». Et donc à restaurer la liberté d'entrer et de proposer des produits sur le marché en question. Par exemple, il n'y a pas de raison de persister à interdire de concurrencer La Poste dans certains domaines.

Troisièmement, il faut *privatiser* les entreprises qui sont encore propriété de l'État mais qui interviennent sur un marché déjà relativement libéralisé, autrement dit les faire passer de la propriété par l'État à la propriété privée. C'est par exemple ce qu'il convient de terminer à propos de Swisscom.

Finalement, il faut relever que, s'ils sont de bonne foi, les partisans du « service public » ne devraient rien avoir à craindre des libéralisations. Puisque aucun de ces services ne correspond à la définition de « biens publics » que le

---

[76] D'après une étude du Secrétariat d'État à l'économie, simplement en libéralisant autant que les pays les plus avancés sur ce plan-là de l'Union européenne, la Suisse pourrait déjà bénéficier d'une augmentation de 2% du produit intérieur brut. Cf. « Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE », Secrétariat d'État à l'économie, 29 novembre 2005.

[77] Au Royaume-Uni par exemple, la privatisation de nombreux secteurs de l'armée a permis de réaliser des économies substantielles. Cf. Wess Mitchell, « Privatizing Defense: Britain Leads The Way », NCPA, Brief Analysis, n° 391, 29 mars 2002.

marché serait prétendument incapable de fournir, cela signifie que, dans tous les cas, si ces services tels qu'ils sont fournis actuellement étaient réellement désirés par la population, ils n'auraient aucun mal à se financer. Si une vaste majorité des Suisses, par exemple, estimaient que leur radio et télévision publiques valent les 38,50 francs par mois qu'elles leur coûtent actuellement, alors ils les paieraient de plein gré, comme certains le font pour d'autres programmes audiovisuels privés, et la libéralisation ne changerait strictement rien. Et si ce n'est pas le cas, c'est bien que le but du prétendu « service public » peut finalement se résumer à faire payer abusivement à une partie du public le coût des préférences d'une autre partie du public.

Restaurer le libre choix du consommateur apparaît dès lors comme un impératif tant économique que moral.

Références

Administration fédérale des douanes.

Administration fédérale des finances.

Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley, [1951] 1963.

Billag SA.

Boder, Willy, « Le monopole postal freine la création d'emplois », *Le Temps*, 14 juillet 2007.

Bühler, Stefan, « Die SBB haben mir einen Maulkorb verpasst », Interview du surveillant des prix Rudolf Strahm, *NZZ am Sonntag*, 8 juillet 2007.

Coase, Ronald H., « The Lighthouse in Economics », *Journal of Law and Economics*, vol. 17, n° 2, octobre 1974.

Commission européenne, « Towards a Competitive and Regulated European Electricity and Gas Market - Opening of the Internal Energy Market: Progress So Far », 9 juillet 2004.

Confédération suisse.

Conseil fédéral suisse, « Le service public dans le domaine des infrastructures », Rapport du Conseil fédéral, 23 juin 2004.

Constitution fédérale.

Contrôle parlementaire de l'administration, Évaluation de Pro Helvetia, Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États, 18 mai 2006.

Crozier, Patrick, « Why British rail privatisation has failed », Economic Notes, n° 91, Libertarian Alliance, 2001.

Demsetz, Harold, « Why Regulate Utilities? », *Journal of Law and Economics*, vol. 11, n° 1, avril 1968.

DiLorenzo, Thomas J., « The Myth of Natural Monopoly », *Review of Austrian Economics*, vol. 9, n° 2, 1996.

economiesuisse, « L'ouverture ne menace pas le service universel », dossierpolitique, n° 8, 6 mars 2006.

—————, « La Suisse est bien préparée à l'ouverture du marché postal », Prise de position d'economiesuisse, mai 2007.

ECORYS, « Development of competition in the European postal sector », juillet 2005.

Goldin, Kenneth D., « Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory », *Public Choice*, vol. 29, n° 1, mars 1977.

Krepelka, Jan, « La diversité culturelle ne peut être imposée », *Bilan*, n° 193, 16 novembre 2005.

La Poste Suisse.

Lefort, François, *Le Pouvoir d'entreprendre*, Paris, Les Belles Lettres, 1993.

Lemennicier, Bertrand, *La Morale face à l'économie*, Paris, Éditions d'Organisation, 2006.

Loi fédérale sur la radio et la télévision.

Mediapulse SA, Rapport annuel 2006.

Minasian, Jora R., « Television Pricing and the Theory of Public Goods », *Journal of Law and Economics*, vol. 7, octobre 1964.

Ministère japonais de l'aménagement du territoire, de l'infrastructure et des transports.

Mises, Ludwig von, *Liberalism in the Classical Tradition*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, [1927] 2000.

—————, *Bureaucracy*, Cedar Falls, Center for Futures Education, [1944] 1983.

—————, *Human Action: A Treatise on Economics*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, [1949] 1998.

—————, *The Ultimate Foundation of Economic Science*, Irvington-on-Hudson, Foundation for Economic Education, [1962] 2002.

Mitchell, Wess, « Privatizing Defense: Britain Leads The Way », NCPA, Brief Analysis, n° 391, 29 mars 2002.

Murray, Iain, « No Way to Run a Railway: Lessons from British Rail Privatization », Adam Smith Institute, 2005.

Office fédéral de la communication.

Office fédéral de la culture.

Office fédéral de la statistique.

Parti socialiste suisse, « PS – Le parti du service public », Documentation pour la journée d'échange et de discussion du PS Suisse et du Groupe socialiste, 24 août 2002.

PostReg, Rapport d'activité 2006, juillet 2007.

PricewaterhouseCoopers, « Évaluation de l'impact d'une ouverture totale du marché sur La Poste Suisse », mars 2007.

Pro Helvetia.

Projet de loi sur l'encouragement de la culture.

Reisman, George, *Capitalism: A Treatise on Economics*, Ottawa, Jameson Books, [1990] 1998.

—————, « California's Energy Meltdown », *The Free Market*, vol. 19, n° 3, mars 2001.

Rothbard, Murray N., « Government in Business », *The Freeman: Ideas on Liberty*, septembre 1956.

Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, [1762] 2001.

Salin, Pascal, *Libéralisme*, Paris, Odile Jacob, 2000.

Secrétariat d'État à l'économie, « Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE », 29 novembre 2005.

Services Industriels de Genève.

SRG SSR idée suisse.

Tribunal administratif fédéral.

Wicksell, Knut, « A New Principle of Just Taxation », in R. A. Musgrave et A. T. Peacock, éd., *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Macmillan and Co., [1896] 1958.

wik-Consult, « Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich », 30 avril 2002.

—————, « Évaluation du marché postal en Suisse », 31 juillet 2005.

—————, « Main Developments in the Postal Sector (2004-2006) », mai 2006.



Impressum

Institut Libéral
Place de la Fusterie 7
1204 Genève, Suisse
Tél.: +41 (0)22 510 27 90
Fax: +41 (0)22 510 27 91
libinst@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur www.libinst.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle. Toutes les publications et communications de l'Institut contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation ou du Conseil académique de l'Institut.